

La corruzione e l'approccio comportamentale: una nuova prospettiva di ricerca?

di Luca Di Donato (*)

SOMMARIO: 1. Il modello Principale-Agente e una sua possibile evoluzione? – 2. L'agente e l'errata percezione del rischio. – 2.1 *L'agente e il fattore culturale*. – 2.2 *L'agente e il costo morale del reato*. – 3. Alcune proposte (vecchie e apparentemente nuove) per affrontare la corruzione.

1. Il modello Principale-Agente e una sua possibile evoluzione?

Il modello Principale-Agente presuppone un rapporto di delega tra il "Principale" (lo Stato), l'"Agente" (un funzionario pubblico) e il "Cliente" (cittadini e imprese), all'interno del quale «*corruption is a violation of the delegation relationship*»¹. Sfruttando la degenerazione istituzionale del sistema e in particolare la c.d. "corruttibilità delle regole"², l'agente può esercitare un ampio potere discrezionale (D), detenere il monopolio di certi beni e servizi (M), eludere il sistema di *accountability* (A), estorcere una tangente al cliente e ottenere il massimo vantaggio possibile³. Secondo la teoria economica, tutti gli agenti, *ceteris paribus*, tenderanno a massimizzare i costi e i benefici della scelta di tradire il principale: «*an agent will be*

* Dottorando di ricerca in "Diritto ed Impresa" presso l'Università LUISS Guido Carli.

¹ M. S. WINTER - P. TESTA - M. M. FREDRICKSON, *Using Field Experiments to Understand Information as an Antidote to Corruption*, in D. SERRA - L. WANTCHEKO (eds), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Emerald Group Publishing, 2012, 215. Per un'applicazione del modello Principale-Agente allo studio della corruzione, vedi S. R. ACKERMAN, *Introduction*, in S. R. ACKERMAN, (ed), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, 2006, 18. «[...] pathologies in the agency/principal relation are at the heart of the corrupt transaction». Sullo stesso punto, vedi B. FRANK - G. G. SCHULZE, *Does economics make citizens corrupt?*, «Journal of economic behavior & organization», 43, 2000, 104; «Corruption can be regarded as a special manifestation of the familiar principal-agent problem».

² Una parte della dottrina ha analizzato le cause della corruzione a partire dalle criticità oggettive insite nella legge e nelle altre forme di regolazione, vedi M. D'ALBERTI, *Lotta alla corruzione e crescita economica*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Giustizia sociale, occupazione e crescita*, Roma, Eurilink Edizioni, 2013, 69. «La corruzione sta [...] nella degenerazione delle istituzioni: questa è l'idea più classica, più antica della corruzione, è la corruzione delle regole, la corruzione che potremmo dire "oggettiva"». Per un'analisi dei fattori di rischio-corruzione presenti nella regolazione, vedi M. DE BENEDETTO, *Corruption and Controls*, «European journal of law Reform», forthcoming 2015, 30. «Early detection of corruption would mean, in this perspective, to make a diagnosis of "corruptibility" of rules, analysing them with a criminal approach and highlighting – where possible - the influence of interest groups on legislators».

³ Per un'analisi dei fattori che promuovono la corruzione, vedi R. KLITGAARD, *International Cooperation Against Corruption*, «Finance & Development», March 1998, 3. «Whether the activity is public, private, or nonprofit, and whether it is carried on in Ouagadougou or Washington, one will tend to find corruption when an organization or person has monopoly power over a good or service, has the discretion to decide who will receive it and how much that person will get, and is not accountable».

corrupt when in her judgment her likely benefits from doing so outweigh the likely costs»⁴. La premessa di tale teoria è che i funzionari pubblici siano guidati dal perseguimento dei propri interessi, i quali considerano il loro ruolo come un *business*, strumentale ad ottenere un *surplus* illegale di reddito⁵. In altri termini, gli agenti sarebbero influenzati dal c.d. *narrow self-interest* e cioè sarebbero orientati a perseguire i propri interessi, piuttosto che esercitare i propri poteri nell'interesse generale⁶. Ciò implica che la decisione degli agenti di essere corrotti o onesti è basata su un calcolo razionale dei vantaggi e svantaggi che potrebbero derivare dal loro comportamento: «le decisioni di offrire o accettare tangenti sono viste come il frutto di un calcolo razionale, che dipende dalle aspettative individuali relative ai profitti e ai costi di tale scelta, confrontati con quello delle alternative disponibili»⁷. Dunque, da questo punto di vista, la corruzione è definita come un crime di opportunità⁸: «*officials will be tempted to engage in corruption when the size of their corrupt gain is greater than the penalty if caught times the probability of being caught. The penalty includes the wage and other incentives they must sacrifice if they lose their jobs, as well as the severity of the punishment*»⁹. Tuttavia, tale concezione sembra essere

⁴ R. KLITGAARD, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988, 69. Per un approccio economico alla corruzione, vedi per tutti G. S. BECKER, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, «Journal of political economy», Vol. 76, 1968, 176. «The approach taken here follows the economists' usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some person become "criminals", therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ».

⁵ M. CENTORRINO - M. LISCIANDRA - N. PARISI - D. RINOLDI, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, «I quaderni europei», n. 18, Aprile 2010, 6.

⁶ In generale, nel modello Principale-Agente, il Principale è considerato come la vittima o la parte più debole (insieme al Cliente); tuttavia, alcuni Autori hanno osservato che lo stesso Principale ha l'opportunità di assumere comportamenti devianti, volti a perseguire interessi personali, vedi M. DE BENEDETTO, *Corruption and Controls*, cit., 30 «The Principal is not always the victim, as presupposed in the Principal-Agent-Client model. The Principal is, in fact, responsible for adopting legislation (or regulation) which creates favorable conditions for extra income (firstly) and (therefore) for corruption [...]». Per una critica simile, vedi J. G. LAMBSORFF, *Corruption and rent-seeking*, «Public Choice», Vol. 113, 2002, 97-98. «[...] the principal-agent model commonly assumes that a benevolent principal has full control over the legal framework, over rewards and penalties. This type of approach may be too narrow. Particularly in societies where corruption permeates any and sometimes all public institutions, the assumption of a benevolent principal appears unjustifiable».

⁷ A. VANNUCCI, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B. G. MATTARELLA - M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, 38.

⁸ Sulla corruzione come reato di opportunità, vedi S. R. ACKERMAN - R. TRUEX, *Corruption and Policy Reform*, Working Paper Prepared for the Copenhagen Consensus Project February 17, 2012, 9. «Corruption is a crime of opportunity. It occurs at the intersection between the public and private sectors (or even entirely within a sector) wherever the opportunity for illicit private economic gain exists».

⁹ R. KLITGAARD - R. MACLEAN-ABAROA - H. L. PARRIS, *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, The World Bank, 2000, 35. Per un approfondimento sulla corruzione come calcolo razionale, vedi KLITGAARD, *International Cooperation Against Corruption*, cit., 3 «[...] corruption is a crime of calculation, not passion». Vedi anche R. KLITGAARD, *Political Corruption: Strategies for Reform*, «Journal of democracy», 2(4), 1991, 92. «The economic metaphor says that the agent faced with a bribe makes a calculation». Per un'altra critica a tale concezione, vedi J. G. LAMBSORFF, *Behavioral and experimental economics as a guidance to anticorruption*, Emerald Group Publishing Limited, 2012, 280. «The rational, self-regarding calculus of detection and

limitata, se non troppo semplificata¹⁰, per comprendere tutti gli aspetti del fenomeno in esame: «*it is based on an antiquated model of human behavior*»¹¹. Una parte della dottrina ha sostenuto che la possibilità di ampliare l'analisi con dati e informazioni provenienti da altre discipline non costituisce di per sé la sostituzione di un paradigma con un altro: «*while traditional approaches to anti-corruption such as repression and prevention certainly have their merits it is doubtful whether they should be the guiding principles for future reform measures. Rather, they have to be complemented by novel inspirations*»¹². Per sviluppare lo studio della corruzione, occorre integrare i risultati dell'approccio tradizionale con quelli di altre scienze, per disporre di strutture di incentivi ulteriori rispetto a quelli previsti dal paradigma del mercato competitivo¹³. Infatti, la premessa della teoria economica, in base alla quale gli agenti sarebbero orientati alla massimizzazione dell'utilità, può essere «*useful and often plausible, but sometimes empirically problematic. Especially since corruption involves a reciprocity relationship, we have to consider the experimental evidence against self-interested payoff maximization in such situations*»¹⁴. La maggior parte della dottrina ha convenuto nel ritenere parzialmente inadeguato l'archetipo dell'*homo economicus*¹⁵, delineando una teoria in grado di ampliare l'analisi del modello comportamentale e cioè quella c.d. dell'*homo reciprocans*¹⁶; quest'ultima, infatti, «*provides a better approach*

punishment seems to be only half of the answer to explain human decision-making. What is the other half?».

¹⁰ Sul punto vedi A. J. BROWN, *What are We Trying to Measure? Reviewing the Basics of Corruption Definition*, in C. SAMPFORD - A. SHACKLOCK - C. CONNORS - F. GALTUNG (eds), *Measuring Corruption*, Ashgate, 2006, 71. «[...] the factors noticed by economics as likely to influence principal-agent relationships tend to be somewhat oversimplified».

¹¹ B. D. JONES, *Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 13, 4, 2003, 404.

¹² J. G. LAMBSORFF - M. NELL, *Corruption: Where we stand and where to go*, in M. KREUTNER (ed), *The Corruption Monster: Ethik, Politik und Korruption*, Vienna, Czernin Verlags, 2006, 9. Parte della dottrina ritiene che la soluzione ottimale sia quella di integrare i risultati delle varie scienze, vedi J. SVENSSON, *Eight Questions about Corruption*, «Journal of economic perspectives», Vol. 19, No. 3, 2005, 40. «Because traditional approaches to improve governance have produced rather disappointing results, experimentation and evaluation of new tools to enhance accountability should be at the forefront of research on corruption». Più in generale, per un approccio multidisciplinare, vedi S. CASSESE, *New paths for administrative law: A manifesto*, in «International Journal of Constitutional Law», 10(3), 2012, 613. «in a plural and open world, in which legal orders communicate, methodological nationalism, exceptionalism, and limited contextualism become obsolete: the national isolation of legal science is anachronistic».

¹³ CENTORRINO - LISCIANDRA - PARISI - RINOLDI, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, cit., 6.

¹⁴ N. BOBKOVA - H. EGBERT, *Corruption investigated in the lab: a survey of the experimental literature*, MPRA Paper, No. 38163, 2012, 431.

¹⁵ Molti Autori hanno criticato il modello dell'*homo economicus*, per tutti si rinvia a Milton Freedman, il quale ha etichettato tale modello come "irrealistico", vedi M. FRIEDMAN, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, 1953, 3-43.

¹⁶ I risultati degli studi, seppure con obiettivi e metodologie diverse, sembrano confutare l'assunto fondamentale della teoria dell'*homo economicus*, secondo il quale, gli individui agiscono sempre nel loro interesse. Piuttosto, gli esperimenti mettono in luce la rilevanza di una serie di fattori che conducono ad errori, vedi C. R. SUNSTEIN, *Behavioral law and economics: a progress report*, «American Law and Economics Review», 1(1), 1999, 125. «Economists sometimes assume that people are self-interested [...]. But people also want to be treated fairly, and they may be willing to punish people who treat them unfairly, even at the expense of their material self-interest [...]. It follows that rather than being *homo economicus*, people may be *homo reciprocans*». Sullo stesso punto, vedi S. GÄCHTER, *Human Prosocial Motivation and the Maintenance of Social Order*, in E. ZAMIR - D.

to understand corruption»¹⁷. Di recente, alcuni studi ed esperimenti, che possiamo ricondurre nella più ampia prospettiva di ricerca della “*law and behavioural sciences*”¹⁸, hanno dimostrato che le decisioni degli agenti sembrano deviare dalla teoria dell'utilità attesa e che gli incentivi di tipo economico non sono sufficienti a spiegare le cause della corruzione. In particolare, i risultati di questo programma di ricerca hanno rilevato che gli agenti assumono un comportamento deviante a seguito di una serie di errori cognitivi ricorrenti (i c.d. *biases*)¹⁹, dovuti alle limitate capacità cognitive,²⁰ che, di fatto, impediscono di rispondere a tutti i problemi in un modo corretto e prevedibile. Ciò significa che «*theories explaining the incentives to take part in corruption can be adjusted based on decision-making process, which tend to be systematically irrational [...]*»²¹.

Nella prima parte di questo lavoro si analizzerà il comportamento dell'agente, il quale sarebbe guidato, oltre da interessi personali, anche da una serie di motivazioni estrinseche - l'errata percezione del rischio, il contesto sociale e culturale, il costo morale dei reati e altri - che potrebbero influenzare la sua propensione ad adottare e perpetuare i comportamenti criminali. Nella seconda parte, si tenterà di “riformulare” il modello Principale-Agente, integrato con i risultati dell'approccio comportamentale.

2. L'agente e l'errata percezione del rischio

Secondo gli studi dell'economia comportamentale, la decisione dell'agente di commettere un reato di corruzione si potrebbe configurare come una sorta di “scommessa”²²: «*the public official's decision represents the decision when playing a compound lottery*»²³. I risultati di tale approccio hanno rilevato che gli agenti possiedono delle limitate capacità cognitive per elaborare delle strategie che siano coerenti con le regole della probabilità, il che conduce ad un errato calcolo del rischio di essere scoperti²⁴. Per tentare di spiegare l'errata percezione del rischio è possibile

TEICHMAN (eds), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, Oxford University Press, 2014, 33. «The results of numerous experiments support the *homo reciprocans* over the *homo economicus* one».

¹⁷ J. G. LAMBSORFF, *Behavioral and experimental economics as a guidance to anticorruption*, cit., 296.

¹⁸ Sul nome da attribuire alla disciplina che include gli aspetti giuridici e comportamentali, vedi A. L. SIBONY - A. ALEMANNI, *The Emergence of Behavioural Policy-Making: A European Perspective*, in A. ALEMANNI - A. L. SIBONY (eds), *Nudging and the Law. What can EU Learn from Behavioural Sciences?*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 8-10.

¹⁹ Vedi per tutti D. KAHNEMAN - A. TVERSKY, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, «Science», Vol. 185, No. 4157, 1974, 1124 ss.

²⁰ Per un approfondimento sui limiti cognitivi, primo fra tutti, vedi H. A. SIMON, *A Behavioral Model of Rational Choice*, «The Quarterly Journal of Economics», Vol. 69, No. 1, 1955, 99 ss.

²¹ T. Søreide, *Drivers of Corruption: A Brief Review*, World Bank Publications, 2014, 28.

²² O. CADOT, *Corruption as a Gamble*, in «Journal of Public Economics», 33, 1987, 223-244.

²³ B. M. DJAWADI - R. FAHR, *The Impact of Risk Perception and Risk Attitudes on Corrupt Behavior: Evidence from a Petty Corruption Experiment*, «IZA discussion paper series», No. 7383, May 2013, 2.

²⁴ Sulla difficoltà di assegnare la corretta probabilità, vedi per tutti A. TVERSKY - D. KAHNEMAN, *Extensional Versus Intuitive Reasoning: The Conjunction Fallacy in Probability Judgment*,

fare ricorso a uno specifico errore cognitivo, il c.d. “*narrow bracketing*”, che si può semplificare nel seguente modo. Un agente sceglie se rimanere onesto o commettere un reato in base a due differenti tipologie di valutazione: una valutazione simultanea o globale di tutti gli effetti che tale scelta comporterà (*broad bracketing*); una valutazione locale, ristretta ad un singolo contesto decisionale o di un singolo sottoinsieme di possibili alternative di scelte (*narrow bracketing*)²⁵. Il *broad bracketing* è la strategia che le teorie economiche assumono come parametro di riferimento quando gli agenti si trovano ad affrontare un problema: l'ipotesi *standard* è che massimizzeranno sempre il proprio benessere. Tuttavia, le evidenze empiriche sembrano confermare la tesi secondo cui gli agenti tenderanno ad assumere una strategia di tipo locale, basata su una limitata analisi delle conseguenze, rischiando così di commettere degli errori²⁶. In altri termini, «*people tend to make decisions one at a time, and in particular that they are prone to neglect the relevance of future decision opportunities*»²⁷. Ai fini del presente lavoro, la tendenza degli agenti di prendere delle decisioni, separate l'una dalle altre, condiziona il processo di valutazione globale: «*evaluating the detection probability in narrow brackets of only*

«Psychological Review», 90, 4, 1983, 293-294. «The question of how lay people and experts evaluate the probabilities of uncertain events has attracted considerable research interest in the last decade».

²⁵ Per una distinzione dei due concetti, vedi O. J. SHELDON - A. FISHBACH, *Anticipating and Resisting the Temptation to Behave Unethically*, «Personality and Social Psychology Bulletin», 2015, 6. «Choice bracketing involves the grouping together of individual choices into sets. When sets are small, containing one or very few choices, bracketing is narrow, whereas when sets are large, it is broad».

²⁶ Sul punto, molti Autori hanno dimostrato che le persone tenderanno a prendere decisioni sulla base del *narrow bracketing*, vedi M. RABIN - G. WEIZSACKER, *Narrow Bracketing and Dominated Choices*, «IZA discussion paper series», No. 3040, 2007, 6. «A mass of evidence, and the ineluctable logic of choice in a complicated world, suggest that “narrowly bracket”: a decision maker who faces multiple decisions tends to choose an option in each case without full regard to the other decisions and circumstances that she faces». Vedi anche D. READ - G. LOEWENSTEIN - M. RABIN, *Choice Bracketing*, *Journal of Risk and Uncertainty*, Kluwer Academic Publishers, 1999, 171. «When making many choices, a person can broadly bracket them by assessing the consequences of all of them taken together, or narrowly bracket them by making each choice in isolation. We integrate research conducted in a wide range of decision contexts which shows that choice bracketing is an important determinant of behavior. Because broad bracketing allows people to take into account all the consequences of their actions, it generally leads to choices that yield higher utility. The evidence that we review, however, shows that people often fail to bracket broadly when it would be feasible for them to do so». Più in generale, la tendenza di un individuo di tener conto di certi aspetti e non altri (e dunque svolgendo una valutazione parziale degli effetti) dipende dal modo in cui le informazioni sono presentate, vedi sul punto A. TVERSKY - D. KAHNEMAN *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, «Science», Vol. 211, No. 4481, 1981, 456-457. «We propose that generally evaluate acts in terms of a minimal account, which includes only the direct consequences of the act. The minimal account associated with the decision to accept a gamble, for example, includes the money won or lost in that gamble and excludes other assets or the outcome of previous gamble. People commonly adopt minimal accounts because this mode of framing (i) simplifies evaluation and reduces cognitive strain, (ii) reflects the intuition that consequences should be causally linked to acts, and (iii) matches the properties of hedonic experience, which is more sensitive to desirable and undesirable changes than to steady states».

²⁷ D. KAHNEMAN - D. LOVALLO, *Timid Choices and Bold Forecasts: Cognitive Perspective on Risk Taking*, in D. KAHNEMAN - A. TVERSKY (eds), *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press, 2000, 402.

a few periods might lead to an underestimation of the total risk involved in engaging in corrupt behavior»²⁸.

In particolare, alcuni ricercatori hanno condotto un esperimento attraverso il quale osservare l'effetto del *narrow bracketing* sul comportamento degli agenti ovvero misurare «*to which extent does the misperception of risk on the side of the corrupt bureaucrat influence the decision to engage in corrupt behavior»²⁹*. L'esperimento è stato concretato tra il 2010 e il 2011 presso l'Università di Paderborn, su un campione di 109 studenti. I ricercatori hanno analizzato le decisioni prese dal campione (che assume il ruolo di agente) su un orizzonte temporale di dieci periodi. Gli autori hanno agito sulla fonte di reddito, prevedendo due trattamenti differenti: nel primo trattamento, ai soggetti veniva offerto del denaro come ricompensa del lavoro svolto e cioè posizionare dei cursori in un dato tempo (reddito da lavoro); nel secondo, ai soggetti veniva dato del denaro direttamente dallo sperimentatore (reddito derivante da rendita). Successivamente, i ricercatori offrivano al soggetto la possibilità di accettare un pagamento supplementare (una tangente) o di rifiutarlo. In caso di rifiuto, il guadagno di base rimaneva stabile; se invece si optava per l'entrata supplementare, le implicazioni erano le seguenti: con una probabilità dell'80%, il reddito corrente era incrementato, e ciò corrispondeva alla situazione in cui la corruzione non era stata scoperta dall'autorità; con una probabilità del 20%, il soggetto rischiava di venire individuato dagli autori e, nel caso fosse stato scoperto, si sarebbe ritrovato con un reddito molto più basso nei periodi successivi³⁰. Nel corso dell'esperimento, indipendentemente dal tipo di reddito, i soggetti hanno evidenziato una errata percezione del rischio e ciò ha determinato la loro identificazione. Per spiegare tale comportamento, gli autori hanno focalizzato l'attenzione sul periodo nel quale la tangente veniva accettata dal campione: «*high corruption rates at very early periods of the experiment. This behavior cannot be explained by the risk attitudes of the subjects»³¹*. La scelta di intraprendere azioni corrotte prosegue nel tempo e ciò sembra suggerire che è l'errato calcolo del rischio a costituire un determinante della corruzione, piuttosto che la sua avversione. Inoltre, l'accettazione della tangente in periodi successivi rinvia alla scarsa efficacia degli strumenti adottati: «*the preventive impact of detection and sanctions diminish as individuals commit more crimes»³²*. Secondo gli autori, tali risultati potrebbero avere delle implicazioni rilevanti con riguardo alle politiche anti-corruzione, in quanto l'errata percezione del rischio sembra vanificare le misure utilizzate, quali ad esempio l'aumento dei controlli e delle sanzioni: «*the strong influence of misperceiving the involved risk needs to be taken into account when assessing the efficacy of increasing the monitoring by government agencies»³³*.

²⁸ DJAWADI - FAHR, *The Impact of Risk Perception and Risk Attitudes on Corrupt Behavior: Evidence from a Petty Corruption Experiment*, cit., 2.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, 10.

³¹ *Ibidem*, 21.

³² SØREIDE, *Drivers of Corruption: A Brief Review*, cit., 29.

³³ Vedi *supra* nota 22, 21-22. Gli stessi Autori ritengono che i governi debbano utilizzare nuove forme di interventi per combattere la corruzione, vedi B. M. DJAWADI - R. FAHR, *The impact of risk perception and risk attitudes on corruption behaviour: Evidence from a petty corruption experiment*, *The Economics of corruption 2012*, Passau, October 6-13, 2012, 4. «Systematic underestimation of the total risk involved in engaging in corrupt behaviour might fully measures to fight petty corruption by increased government auditing».

2.1 L'agente e il fattore culturale

Molti studi, supportati da prove di laboratorio, hanno riconosciuto che il contesto sociale e culturale ricopre un ruolo rilevante nell'analisi del comportamento dell'agente³⁴. Alcuni ricercatori hanno osservato il comportamento corruttivo del corpo diplomatico delle Nazioni Unite in missione a New York. L'esperimento ha analizzato il rapporto tra il livello di infrazioni del codice della strada - inteso quale abuso di potere degli agenti e, in questi termini, considerato come corruzione - e il paese di provenienza dei diplomatici. In breve, i risultati hanno dimostrato che i diplomatici dei paesi più corrotti hanno un tasso di multe significativamente più elevato, anche quando altri aspetti - tra cui il reddito pro capite del Paese e la retribuzione - sono dati. Dunque, gli autori dello studio hanno rilevato che il fattore culturale rappresenta uno dei determinanti della corruzione. Entrando nel merito, l'analisi si è concentrata su due periodi differenti: fino al 2002, l'immunità diplomatica degli agenti assicurava un'ampia tutela e una serie di privilegi relativi all'uso dell'autovettura di servizio, la possibilità di parcheggiare ovunque e così via; in tal senso, è stato rilevato che una conseguenza del diritto dei diplomatici di parcheggiare senza limitazioni (e in assenza di alcuna sanzione) è stato l'innalzamento abnorme di violazioni del codice della strada pari a multe non pagate per 18 milioni di dollari nel periodo 1997-2002³⁵. All'interno di questo periodo, secondo i ricercatori, il comportamento dei diplomatici era strettamente correlato al *background* culturale e sociale dei paesi di provenienza, evidenziando l'esistenza di una *corruption culture*³⁶.

Dal 2002 in poi, l'amministrazione di New York ha provveduto a sanzionare i comportamenti illeciti e, in particolare, ha iniziato a revocare il permesso dei diplomatici che avevano accumulato più di tre violazioni. Nel prendere in esame il livello di violazioni dal 1997 al 2005, lo studio ha cercato di comprendere i possibili effetti sia del contesto sociale e culturale dei paesi di origine dei diplomatici sia il potere di *enforcement*³⁷. Un primo dato rilevato è il seguente: i diplomatici i cui paesi di origine mostravano un alto tasso di corruzione (sulle base dell'Indice della Corruzione Percepita di Transparency International)³⁸ avevano accumulato una

³⁴ E. DIMANT, *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, «Economics discussion papers», No 2013-59, Kiel Institute for the World Economy, 2013, 25. Per un'analisi sulla corruzione e contesto, vedi S. R. ACKERMAN, *Corruption: Greed, Culture, and the State*, «The Yale Law Journal Online», 120, 2010, 125. «Some contest the very concept of corruption, requiring an analysis of deep questions defining the relationship between state and society».

³⁵ R. FISMAN - E. MIGUEL, *Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*, «Journal of Political Economy» 115, 6, 2007, 1020-1048.

³⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Literature review on social norms and corruption*, 2014, 3.

³⁷ FISMAN - MIGUEL, *Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*, cit., 1024.

³⁸ Sulla difficoltà di misurare la corruzione e sull'affidabilità dell'indice di Transparency International, vedi P. BARDHAM, *The economist's approach to the problem of corruption*, in «World Development», Vol. 34, No. 2, 2005, 341-348. «One of the problems of talking about corruption is that it is not clear how different people measure or quantify corruption. I'm not thinking of exact measurements, but to say that this country is more corrupt than this other country uses some measurement judgement. How does one do that? Different people do it in different ways». In tal senso anche S. BANURI - C. ECKEL, *The Effects of Short-Term Punishment Institutions on Bribery: US versus Pakistan*, «CBEES Working Paper Series», No. 11-05, 2012, 4-5. «[...] corruption perceptions and the

enorme quantità di multe. Secondo gli studiosi, questo dato implicava che il livello di corruzione di uno Stato potesse rappresentare un importante fattore predittivo sulla propensione a commettere atti illegali da parte dei propri pubblici ufficiali. In particolare, gli agenti provenienti da Paesi in cui vi era un basso tasso di corruzione (i paesi scandinavi, Canada e Giappone) assumevano un comportamento conforme alla legge, anche in situazioni in cui non erano previste delle sanzioni; mentre quelli provenienti da paesi con un alto tasso di corruzione (Kuwait, Egitto, Chad, Sudan, Bulgaria, Mozambico, Albania, Senegal, Pakistan e altri) sembravano commettere un numero elevato di violazioni³⁹. Un secondo dato, e secondo gli studiosi quello più rilevante, è il seguente: l'incremento del livello di *enforcement*, al fine di contrastare le pratiche corruttive, ha condotto ad una riduzione notevole ed immediata delle trasgressioni, all'incirca del 98%. Pertanto, se da un lato il fattore culturale dei paesi costituisce un parametro di cui tener conto dall'altro, lo studio rileva come l'*enforcement* delle norme appare uno dei determinanti in grado di veicolare i maggiori effetti.

Classi fica	Paesi	Violazioni <i>enforcement</i> (1997-2002)	<i>pre- enforcement</i> (November 2002)	<i>post- enforcement</i>	Indice CPI (1998)
1	Kuwait	249.9	.15		-1.07
2	Egypt	141.4	.33		.25
3	Chad	125.9	.00		.84
4	Sudan	120.6	.37		.75
5	Bulgaria	119.0	1.64		.50
6	Mozamb ique	112.1	.07		.77
143	Japan	.0	.01		-1.16
144	Latvia	.0	.00		.10
145	Norway	.0	.00		-2.35
148	Sweden	.0	.00		-2.55

Figura 1: Rielaborazione risultati

Come dimostra la tabella sopra riportata: «*both cultural norms and legal enforcement play key roles in government official's corruption decision. They suggest that both factors should be taken seriously in debates about the causes of corruption and the policy measures to combat it*»⁴⁰. In conclusione, se da un lato i risultati dello studio dimostrano che i diplomatici provenienti dai paesi corrotti hanno una propensione maggiore a parcheggiare illegalmente; dall'altro le conclusioni della ricerca non dovrebbero essere presi come una sicura misura del livello innato di onestà delle popolazioni dei Paesi con un più basso tasso di corruzione. Piuttosto, secondo gli stessi autori, occorre focalizzare l'attenzione sulle abitudini e le norme sociali radicate in quei paesi. Infatti, se è possibile affermare che nei contesti più difficili le persone riconoscano gli effetti negativi (per sé stessi e la società in

objective measures are only weakly correlated, with documented biases related to ethnicity and social participation».

³⁹ FISMÁN - MIGUEL, *Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*, op. cit., 1024.

⁴⁰ FISMÁN - MIGUEL, *Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*, op. ult. cit., 1026.

generale) di un comportamento illegale, tuttavia «*it is something that has always been a part of their lives and is hard to change*»⁴¹.

2.2 L'agente e il costo morale dei reati

Nel 2007 è stato realizzato un esperimento con l'obiettivo di osservare se un sistema di *accountability* combinato - e cioè interventi di tipo *top-down* e *bottom-up* - risulti efficace nel prevenire la corruzione e costituire un efficace deterrente nei confronti degli agenti. Prima di procedere con la descrizione dell'esperimento, è necessario fornire una breve descrizione delle due tipologie di intervento⁴². Il primo, basato sulla logica *top-down*, prevede che il vertice dell'amministrazione (dall'alto) svolga l'azione di indirizzo nella identificazione delle aree di rischio-corruzione⁴³, utilizzando la combinazione di sanzioni e controlli al fine di esercitare una funzione di deterrenza nei confronti degli agenti⁴⁴. Questo sistema, nel corso del tempo, è stato criticato per vari ordini di motivi. In primo luogo, tale genere di intervento prevede che la stessa amministrazione eserciti la funzione di controllo nei confronti dei suoi funzionari (agenti) e, dunque, con la possibilità concreta che controllore e controllato si identifichino in una stessa figura⁴⁵. In secondo luogo, gli interventi di questo tipo sono incentrati sulla moltiplicazione dei controlli e ciò ha determinato dei risultati limitati, se non contrapposti⁴⁶; come è stato sostenuto, «*by increasing the number of auditors and top-down controls - may paradoxically induce more corruption, as a larger number of auditors could be bribed in exchange for turning a blind eye*»⁴⁷. Per

⁴¹ R. FISMAN - E. MIGUEL, *Corruption and Culture*, in National Post, December 8, 2006, 2.

⁴² J. R. HOLLYER, *Is It Better to Empowerment the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of "Top-Down" and "Bottom-Up" Anticorruption Interventions*, in SERRA - WANTCHEKO (eds), *New Advances in Experimental Research on Corruption, New Advances in Experimental Research on Corruption*, Emerald Group Publishing, 2012, 247.

⁴³ F. CHIAPPETTA, *Il controllo interno tra compliance normativa e attività gestionale*, in U. TOMBARI, (a cura di), *Corporate governance e «sistema dei controlli» nella s.p.a.*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, 53-65.

⁴⁴ HOLLYER, *Is It Better to Empowerment the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of "Top-Down" and "Bottom-Up" Anticorruption Interventions*, cit., 247.

⁴⁵ Vedi G. DI GASPARE, *Nuove forme di regolazione e controllo, trasparenza nei contratti pubblici*, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 2, 1992, 1. «La trasparenza è focalizzata sull'esercizio della vigilanza da parte degli stessi controllati e in modo da assicurare l'esercizio imparziale della funzione di controllo da parte dei controllanti, risolvendosi, in questo modo, il dilemma del *quis custo diet custodes?* Sono gli stessi soggetti controllati che controllano a loro volta simultaneamente e con le stesse modalità di accesso il controllore. Un ribaltamento del panottico di Bentham nel quale il controllore controlla tutti senza essere a sua volta osservato da nessuno».

⁴⁶ Per un'analisi dei profili critici in materia di controlli, vedi B. A. OLKEN, *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, «Journal of Political Economy», 2007, Vol. 115, No. 2, 201. «In practice, [...] the very individuals tasked with monitoring and enforcing punishments may themselves be corruptible. In that case, increasing the probability that a low-level official is monitored by a higher-level official could result only in a transfer between the officials, not in a reduction of corruption». Vedi anche F. ANECHARICO - J. B. JACOBS, *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, The University of Chicago Press, 1996, 193. «[...] too many outdated and counterproductive corruption controls have contributed to that crisis, while having no significant impact on the corruption rate».

⁴⁷ D. SERRA, *Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment*, «The journal of law, economics, & organization», Vol. 28, No. 3, 2011, 570.

ovviare a tali lacune, alcuni esperti della materia hanno promosso l'adozione di una seconda tipologia di interventi, di tipo *bottom-up*, attraverso cui monitorare alcuni «*recipients of potentially corrupt goods or services*»⁴⁸. Tale sistema prevede che l'azione di indirizzo sia svolta direttamente dai beneficiari dei beni e servizi che sono potenzialmente corrotti (dal basso). Tuttavia, anche il meccanismo di tipo *bottom-up*, preso singolarmente, si è rilevato solo parzialmente efficace; infatti, se da un lato i destinatari finali godono di una informazione migliore dell'evento corruttivo (riducendo la nota asimmetria), dall'altro non hanno il potere di *enforcement* (non possono stabilire alcuna punizione/sanzione)⁴⁹. Dunque a fronte di tali due tipologie di controlli, l'autore dell'esperimento ha osservato il comportamento degli agenti nelle seguenti condizioni: in assenza di *accountability*; in presenza di controlli di tipo *top-down*, in cui l'agente aveva una probabilità di essere scoperto del 4%; in presenza di un sistema misto, attraverso il quale era data la possibilità ai soggetti di denunciare in forma anonima gli agenti corrotti, con la probabilità (sempre del 4%) di avviare un successivo controllo dall'alto. In quest'ultimo caso, vi era il rischio, da parte degli agenti corrotti, di subire anche i costi non-monetari della corruzione e cioè la paura di ricevere una disapprovazione sociale dei soggetti⁵⁰. L'esperimento ha coinvolto 180 studenti dell'Università di Oxford ed è stato suddiviso in 4 sessioni. Ogni sessione dell'esperimento prevedeva che 15 studenti fossero individuati a sorte, ed a questi veniva attribuito il ruolo di "agente" o "cittadino" o "altri membri della società". L'esperimento cercava di simulare il circolo vizioso tra agenti e cittadini, in cui i primi erano liberi di chiedere o meno la tangente ai secondi, i quali erano altrettanto liberi di accettare o meno di pagare la tangente. I soggetti che interpretavano gli agenti e i cittadini giocavano in coppia, sebbene nessuno di loro conoscesse il ruolo dell'altro; le loro scelte erano registrate su dei moduli che assicuravano l'anonimato. Ogni soggetto che assumeva il ruolo di cittadino doveva rispondere a 21 domande presenti nel modulo: le prime venti erano volte ad accertare se il soggetto avrebbe accettato di pagare la tangente chiesta dall'agente, l'ultima, invece, era indirizzata a chiedere se il soggetto avrebbe segnalato l'agente corrotto. Il trattamento di controllo avveniva attraverso l'estrazione, da parte dello sperimentatore, di 25 biglie totali, tra cui una di colore rosso e 24 di colore verde. L'estrazione della biglia rossa (dunque con la probabilità del 4% del totale) determinava l'individuazione e la conseguente punizione di tutti gli agenti che avevano chiesto una tangente, se questa fosse stata pagata dai cittadini⁵¹.

I risultati sono stati i seguenti: solo il 5 % degli agenti, in assenza di qualsiasi tipo di controllo, si è astenuto dal commettere reati di corruzione. La proporzione del gruppo degli agenti onesti è salita al 10% in presenza di controlli di tipo *top-down* e

⁴⁸ SERRA, *Combining Top-down and Bottom-up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment*, cit., 570. Per una definizione dell'intervento *bottom-up*, vedi OLKEN, *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, cit., 201. «An alternative approach to reducing corruption, which has gained prominence in recent years, is to increase grassroots participation by community members in local-level monitoring [...]. The idea behind the grassroots approach is that community members are the people who benefit from a successful program and so may have better incentives to monitor than disinterested central government bureaucrats».

⁴⁹ HOLLYER, *Is It Better to Empowerment the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of "Top-Down" and "Bottom-Up" Anticorruption Interventions*, op. cit., 247.

⁵⁰ SERRA, *Combining Top-down and Bottom-up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment*, cit., 574.

⁵¹ *Ibidem*, 577.

ha raggiunto il 30% in presenza di un sistema misto. A livello statistico, se da un lato la differenza tra i primi due valori non sembra essere significativa, ciò che si rileva è la differenza tra i casi in cui si ha una completa assenza di controlli e quella in cui si prevede un sistema di controlli composito⁵². Dunque, dall'esperimento sembra emergere che la combinazione di interventi *top-down* e *bottom-up* rappresenti la soluzione migliore. La possibilità offerta ai soggetti di denunciare gli agenti, sapendo poi che tale azione avrebbe potuto innescare una successiva indagine dell'amministrazione, ha ridotto significativamente il numero di agenti corrotti. Al contrario, la sola presenza di controlli *top-down* sembra non costituire un efficace deterrente al fine di influenzare il comportamento degli agenti. Secondo l'autore dell'esperimento, una possibile spiegazione è data dai costi non-monetari a carico dei corrotti. Gli agenti, infatti, sono motivati dall'esigenza di evitare i costi morali derivanti dalla disapprovazione sociale, «i.e. *fear of being "named and shamed" by the citizen*»⁵³. Inoltre, l'efficacia di un sistema combinato sembra essere dovuta all'avversione al tradimento da parte degli agenti. Nel contesto proposto dall'esperimento, gli agenti decidono di astenersi dalla corruzione al fine di evitare la disapprovazione degli altri soggetti, i quali sentono che la loro fiducia è stata tradita; in altre parole gli agenti sembrano soffrire «*the risk of being "betrayed" by the citizen to whom they delivered the corrupt service*»⁵⁴. Soffermandoci brevemente sul ruolo ricoperto dalla fiducia, è stato osservato che nei contesti in cui i funzionari pubblici manifestino un alto livello di corruzione, si determina una scarsa fiducia nei loro confronti, con diretti riflessi sulla credibilità⁵⁵ e legittimità⁵⁶ dei funzionari stessi di imporre il rispetto della legge. Ciò a conferma che «*an inefficient state where corruption is rampant the citizens will have little trust in authority and thus a low incentive to cooperate*»⁵⁷. Pertanto, riferita al caso italiano, sembra attualissima l'analisi del rapporto conflittuale tra Stato e cittadini svolta da Massimo Saverio Giannini, secondo la quale la fiducia «non si avrà finché non sia cancellata [...] l'odierna figura dello Stato: per i cittadini esso non è un amico sicuro e autorevole,

⁵² *Ibidem*, 579.

⁵³ *Ibidem*, 585.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sul problema della credibilità, vedi J. G. LAMBSDORFF, *How Corruption in Government Affects Public Welfare - A Review of Theories*, «CEGE discussion paper», 9, 2001, 28. «The most crucial problem with a strong self-seeking principal is that it will not be able to commit itself to policies with any credibility».

⁵⁶ Sul problema della legittimità, vedi S. R. ACKERMAN, *Economics, Public Policy and Law*, «Faculty Scholarship Series», Paper No. 582, 1996, 331. «Low-level corruption can lead to the inefficient and unfair distribution of scarce benefits, undermine the purposes of public programmes, encourage officials to create red tape, increase the cost of doing business and lower state legitimacy».

⁵⁷ B. TORGLER - F. SCHNEIDER, *Shadow Economy, Tax Morale, Governance and Institutional Quality: A Panel*, «IZA Discussion Paper», No. 2563, 2007, 3. Alcuni Autori hanno riconosciuto il ruolo rilevante della fiducia, vedi C. DAUDE - H. GUTIÉRREZ - Á. MELGUIZO, *What Drives Tax Morale?*, OECD development centre working paper, No. 315, 2012, 13. «Trust and satisfaction with democracy, with the government, and specifically with provided health and education services increase tax morale». Sullo stesso punto, vedi N. D. JOHNSON - A. A. MISLIN, *Trust games: A meta-analysis*, «Journal of Economic Psychology», 32, 2011, 865. «Higher levels of trust have been associated with more efficient judicial systems, higher quality government bureaucracies, lower corruption, and greater financial development».

ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana [...]»⁵⁸. In tal caso, si delinea un circolo vizioso in cui la scarsa fiducia nello Stato, dovuta all'imperversare di sacche di malaffare, corruzione e altri disfunzioni, spinge cittadini e imprese ad assumere comportamenti devianti, determinando ulteriori effetti negativi (iniquità sociale, bassa concorrenza e così via). Infine, il comportamento degli agenti, come evidenziato nel primo esperimento descritto, sembra essere guidato «*by the conjunction fallacy in probability judgement*»⁵⁹. Gli agenti potrebbero essere indotti ad attribuire un'alta probabilità di essere scoperti da un sistema di controlli misto, piuttosto che da un intervento di un solo tipo.

3. Alcune proposte (vecchie e apparentemente nuove) per affrontare la corruzione

I risultati delle scienze cognitive sembrano fornire un valido supporto ai governi, in particolare nella predisposizione di strumenti e politiche efficaci, indirizzati non tanto alla lotta alla corruzione in termini punitivi, ma piuttosto orientati ad individuare gli incentivi non-economici della corruzione. Il risultato più importante di questa nuova pista di ricerca è quello di promuovere un'analisi più completa del contesto decisionale in cui l'atto corruttivo si manifesta; in questo modo, sembra possibile allontanarsi dall'equazione del c.d. "*risk versus reward*" che è al centro del calcolo economico, attraverso il quale gli agenti decidono se impegnarsi o meno in un atto di corruzione⁶⁰. In una più ampia prospettiva, l'agente decide di tradire la fiducia del principale, estorcendo una tangente al cliente, in base ad una serie di motivazioni: l'errata percezione del rischio, il contesto, il fattore culturale e altre.

A fronte di ciò, i governi dovrebbero adottare una serie di nuovi interventi in grado di tener conto di tali fattori. In primo luogo, la regolazione dovrebbe essere "*re-thought*"⁶¹, includendo tutte quelle informazioni e dati empirici che sottendono le scelte degli individui ovvero «*the real world consequences [and real people reactions] in to regulatory interventions*»⁶². Come è stato confermato da una parte della dottrina, soprattutto quando l'intervento regolatorio si pone l'obiettivo di modificare comportamenti o stili di vita, la valutazione dei limiti e delle distorsioni comportamentali delle persone può contribuire alla definizione di regole efficaci⁶³. In

⁵⁸ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979, 32.

⁵⁹ Vedi *supra* nota 49, 585.

⁶⁰ N. JAYAWICKRAMA - J. POPE - O. STOLPE, *Legal provisions to facilitate the gathering of evidence in corruption cases: easing the burden of proof*, «Forum on Crime and Society», Vol. 2, No. 1, December 2002, 31.

⁶¹ M. ADLER - E. A. POSNER, *Happiness Research and Cost-Benefit Analysis*, in E. A. POSNER - C. R. SUNSTEIN (eds), *Law and Happiness*, The University of Chicago Press, 2010, 254.

⁶² C. R. SUNSTEIN, *Paradoxes of the Regulatory State*, in «University of Chicago Law Review», 57, 1990, 408. Sulla necessità di tener conto degli errori cognitivi in chiave anti-corruzione vedi anche J. P. Solé, *Nudging, simplificación procedi mental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales*, in «La Simplificación de los Procedimientos Administrativos», 2014, 197. «Los buenos procesos de toma de decisión de las autoridades públicas requieren un aprendizaje de la gestión de los escasos recursos cognitivos existentes».

⁶³ N. RANGONE, *Dalle scienze cognitive, alcune indicazioni per i regolatori*, in «Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale», n. 175, 2012, 97. Sullo stesso punto, vedi N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, «Analisi Giuridica dell'Economia», 1/2012, 2. «Se oggi non sembra possa essere

questo modo, la presa d'atto di errori cognitivi «*offer crucial information to rule-makers about the reactions of end-users, and in so doing they enable the better formulation of rules and the provision of more adequate responses to the public interest they are intended to satisfy*»⁶⁴. Se da un lato, la mancanza di informazioni rappresenta un “*real character of corruption*”⁶⁵; dall'altro, l'arricchimento di dell'istruttoria con dati ed evidenze, supportati da esperimenti, potrebbe diventare “*as antidote to political corruption*”⁶⁶ e colmare quella asimmetria informativa che favorisce la corruzione nel rapporto di delega tra principale e agente. In altri termini, aumentare la qualità della informazione «*have the potential to be fruitful in terms of explaining the best anti-corruption interventions*»⁶⁷.

In secondo luogo, il modello Principale-Agente ha evidenziato il ruolo delle politiche di deterrenza - e cioè la combinazione di controlli e sanzioni - al fine di assicurare la *compliance* degli agenti e degli altri destinatari. Tuttavia, tale approccio sembra presentare alcuni limiti, di qui la necessità di riformare gli istituti tradizionali di contrasto alla corruzione; in altri termini «*the demonstrated weakness of supervisory coercion leads us to re-examine the nature of the supervisor-subordinate relationship*»⁶⁸. Dunque, i regolatori dovrebbero calibrare il sistema di sanzioni e controlli: a tal fine, per quanto riguarda le sanzioni, oltre a conformarsi ai criteri di proporzionalità e adeguatezza, dovrebbero essere predisposte con l'obiettivo di influenzare la sfera sociale dell'agente responsabile: si pensi alle c.d. sanzioni reputazionali,⁶⁹ ai costi morali e così via. Per quanto riguarda i controlli, alcuni esperti

messa in dubbio la necessità di porre attenzione all'implementazione delle regole (anche nella loro gestazione), altrettanto chiaramente andrebbe riconosciuta l'esigenza di regolare tenendo conto dei possibili «errori cognitivi» dei regolati, soprattutto quando la regolazione è volta alla modifica dei comportamenti degli stessi. In mancanza si rischia, in entrambe le ipotesi, l'inefficacia della regolazione. Le regole intuitive (o euristiche) e gli errori cognitivi ricorrenti che ne derivano possono, infatti, impedire alle regolazioni di rispondere alle esigenze che ne sono alla base e di compromettere il perseguimento degli obiettivi della regolazione».

⁶⁴ F. DI PORTO - N. RANGONE, *Cognitive-Based Regulation: New Challenges for Regulators?*, in www.federalismi.it, No. 20, 2013, 3. Sullo stesso punto, vedi F. DI PORTO - N. RANGONE, *Scienze cognitive per una regolazione efficace dell'informazione finanziaria*, Convegno di presentazione “Report on financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches”, Consob, 3 luglio 2015, 3. «L'uso di evidenze empiriche circa la reazione degli individui reali alle informazioni (e più in generale agli stimoli) nel disegno della regolazione, garantisce l'efficacia della stessa e limita i suoi fallimenti».

⁶⁵ DE BENEDETTO, *Corruption and Controls*, *op. cit.*, 24.

⁶⁶ WINTER - TESTA - FREDRICKSON, *Using Field Experiments to Understand Information as an Antidote to Corruption*, in SERRA - L. WANTCHEKO (eds), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, *cit.*, 217.

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ J. BREHM - S. GATES - B. GOMEZ, *Donut Shops, Speed Traps, and Paperwork: Supervision and the Allocation of Time to Bureaucratic Tasks*, in G. KRAUSE - K. MEIER (eds), *Politics, Policy and Organisations: Frontiers in the scientific study of bureaucracy*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 133.

⁶⁹ Sul punto, l'Autore osserva che dal riconoscimento delle norme sociali, non si possa prescindere dall'adozione di sanzioni sociali, all'interno delle quali il valore della valutazione e della reputazione assumono un ruolo rilevante V. ZENO-ZENCOVICH, *Comunicazione, Reputazione, Sanzione*, *Dir. Inf.*, 2007, 272. «In particolare la scuola di *law & economics* indaga sul valore rappresentato dalla reputazione e sugli strumenti giuridici volti a conservarla. La inevitabile conseguenza del processo di reificazione della reputazione in un contesto economico è che essa viene coinvolta quando si ritiene che il soggetto abbia posto in essere una violazione delle norme giuridiche ovvero di quelle sociali. Si parla, a tal proposito di “*reputational sanctions*” le quali muovono attraverso tutte le banche del diritto

hanno concordato di adottare un approccio di tipo *risk-based*: «*in order to be effective - express specific difficulties especially in mapping the most dangerous areas or cases of administrative activity in which it is more probable to find evidence of corruption*»⁷⁰. Inoltre, occorre semplificare la disciplina dei controlli (e il relativo sistema delle ispezioni)⁷¹, proprio per ridurre le opportunità di transazioni corrotte tra le parti.

In terzo luogo, il regolatore dovrebbe predisporre misure in grado di far leva sugli incentivi non-economici degli individui. Un intervento che ha fatto leva proprio su tali incentivi è stato realizzato dal Behavioural Insight Team (BIT) – una società del governo britannico (oggi trasformata in una *charity*) dedicata all'applicazione delle scienze comportamentali⁷². Il BIT ha predisposto una misura sperimentale con l'obiettivo di incoraggiare i contribuenti a pagare le tasse in tempo⁷³, inviando una lettera ai contribuenti ritardatari in cui si riportava il messaggio: “Nove persone su dieci in Gran Bretagna pagano le tasse”⁷⁴. In questo modo, l'istituto intendeva valutare l'effetto delle norme sociali sugli inadempienti, i quali erano “pungolati” a seguire la maggioranza delle persone che pagano regolarmente le tasse. Il risultato è stato il seguente: su un campione di 1.400 contribuenti, l'effetto delle norme sociali ha prodotto un incremento del recupero delle tasse dal 38,7% al 45, 5%⁷⁵. In seguito, è stata inviata una seconda lettera personalizzata nei confronti di cittadini ritardatari in cui era scritto che: “Nove persone su dieci pagano le tasse puntualmente, tu sei nella

investendo, ovviamente, anche la società». Sul ruolo delle sanzioni reputazionali e sui loro effetti si espresso anche R. CANTONE, Audizione presso la I Commissione, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di conflitti di interesse, Camera dei deputati, XVII Legislatura, Roma, 17 settembre 2014, 8. «Quanto all'importanza del sistema sanzionatorio, in linea di principio, credo che qualunque norma senza sanzione abbia poco senso. Tuttavia, ci dobbiamo abituare all'idea di sistemi che sono tipici del mondo anglosassone, in cui funziona la cosiddetta «sanzione reputazionale». In alcune realtà, le sanzioni reputazionali finiscono per essere molto più significative, per esempio, di sanzioni amministrative o anche di sanzioni penali bagatellari. Nel sistema anglosassone, per esempio, il solo fatto di essere indicato in violazioni a volte banali comporta sanzioni reputazionali che hanno conseguenze che, seppur non regolate dalla legge, sono molto pesanti». Sul punto anche il noto Rapporto Hampton ha raccomandato ai regolatori di adottare diversi strumenti, tra i quali anche le sanzioni reputazionali, al fine di incrementare la *compliance*, vedi P. HAMPTON, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, cit., 20. «[...] incentives such as award schemes or reputational sanctions such as 'naming and shaming' to encourage compliance».

⁷⁰ DE BENEDETTO, *Corruption and Controls*, op. ult. cit., 16.

⁷¹ Anche e soprattutto sulle ispezioni, il rapporto Hampton ha raccomandato una serie di misure, vedi HAMPTON, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, cit., 43. Più in generale «All regulations should be written so that they are easily understood, easily implemented, and easily enforced».

⁷² Per un approfondimento sulla creazione del BIT, vedi A. BURGESS, *'Nudging' Healthy Lifestyles: The UK Experiments with the Behavioural Alternative to Regulation and the Market*, «European Journal of Risk and Regulation», 3(1), 2012, 6 ss.

⁷³ SIBONY - ALEMANNI, *The Emergence of Behavioural Policy-Making: A European Perspective*, cit., 4.

⁷⁴ AA.VV., *The Behavioralist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance*, «NBER Working Paper», No. w20007, 2014, 13.

⁷⁵ CABINET OFFICE, *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, Behavioural Insight Team 2012, 23. Ampia dottrina ha commentato i risultati dell'esperimento appena descritto, vedi per tutti LAMBSDORFF, *Behavioral and experimental economics as a guidance to anticorruption*, cit., 288. «Overall, this is a wonderful piece of evidence, suggesting how important societal norms contribute to a lasting culture of anticorruption».

piccola parte che non l'ha ancora fatto". In questo modo, l'esperimento consentiva di valutare gli effetti della c.d. "loss aversion" e cioè l'avversione alle perdite⁷⁶, per cui pagare in tempo avrebbe permesso di evitare sanzioni future. Il secondo messaggio ha determinato, su un campione di 108 mila debitori, la crescita del pagamento delle tasse dal 36,8% al 40,7%⁷⁷. Dunque, l'implementazione degli studi comportamentali sembra essere rilevante anche nella progettazione di interventi aventi lo scopo di ridurre il divario tra la raccolta delle entrate fiscali attesa e quella effettiva⁷⁸. In questo caso, il regolatore agendo come un "architetto delle scelte", può costruire un contesto decisionale all'interno del quale indurre le persone - attraverso varie forme di "pungoli" o "nudging"⁷⁹ - ad assumere comportamenti desiderabili⁸⁰. Il nudging, basato sulla teoria del paternalismo libertario, prevede che i destinatari siano liberi di scegliere, «but that authorizes both private and public institutions to steer people in directions that will promote their welfare»⁸¹. Il nudge può essere definito come un più ampio metodo di governo, volto ad assicurare che l'azione dell'esecutivo sia basata su fatti ed evidenze, in grado di tener conto dei limiti cognitivi delle persone, piuttosto che riferirsi ad intuizioni, aneddoti, dogmi, punti di vista dei gruppi di pressione e altro.⁸² Peraltro, alla base della teoria del nudging vi è «un approccio metodologico alla regolazione diametralmente opposto a quello tradizionale»⁸³. L'utilizzo di tali tecniche - tra cui *default rules*, *smart disclosure*, *warnings*, *simplification tools* e altri - infatti, non prevede direttamente l'emanazione di nuove norme attraverso cui imporre obblighi e divieti⁸⁴, il cui effetto indiretto sarebbe quello di ridurre un potenziale incentivo alla corruzione ovvero l'abuso della regolazione.

⁷⁶ Uno dei primi autori ha riconosciuto l'effetto della c.d. *loss aversion* è stato Adam Smith, vedi A. SMITH, *The theory of Moral Sentiments*, Sixth Edition, Meta Libri, 1790, 192. «We suffer more [...] when we fall from a better to a worse situation, than we ever enjoy when we rise from a worse to a better». La letteratura su tale errore cognitivo è molto ampia, vedi per tutti D. KAHNEMAN - J. L. KNETSCH - R. H. THALER, *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, «The Journal of Economic Perspectives», 5(1), 1991, 199. «Another central result is that changes that make things worse (losses) loom larger than improvements or gains».

⁷⁷ CABINET OFFICE, *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, cit., 24.

⁷⁸ A. LEICESTER - P. LEVELL - I. RASUL, *Tax and benefit policy: insights from behavioural economics*, IFS Commentary C125, Nuffield Foundation, 2012, 81 ss. Tuttavia, non sempre l'utilizzo di questi strumenti determina i risultati attesi, per un'analisi critica vedi M. BLUMENTHAL - C. CHRISTIAN - J. SLEMROD, *Do normative appeals affect tax compliance? Evidence from a controlled experiment in Minnesota*, in «National Tax Journal», 54(1), 2001, 134. «We find little or no evidence that either of two normative appeals delivered by letter affects aggregate tax compliance behavior [...]. We conclude that these experimental results yield no evidence for policy makers that normative appeals will bring in additional tax revenues and, for researchers, no evidence that this kind of normative appeal affects tax compliance».

⁷⁹ Sul nudging, vedi per tutti R. H. THALER - C. R. SUNSTEIN, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Yale, 2008; trad. it. *La spinta gentile, La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, 2008, 18 ss.

⁸⁰ Sul punto, parte della dottrina ha criticato tale approccio, il quale rischia di limitare la libertà di scelta dei destinatari, vedi E. SELINGER - K. WHYTE, *Is There a Right Way to Nudge? The Practice and Ethics of Choice Architecture*, «Sociology Compass», 5/10, 2011, 928.

⁸¹ R. H. THALER - C. R. SUNSTEIN, *Behavioral Economics, Public Policy, and Paternalism. Libertarian Paternalism*, «The American Economic Review», Vol. 93, No. 2, 2003, 179.

⁸² C. R. SUNSTEIN, *Simpler: The Future of Government*, Simon and Schuster, 2013.

⁸³ N. RANGONE, *Dalle scienze cognitive, alcune indicazioni per i regolatori*, in «Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale», No. 175, 2012, 99.

⁸⁴ Sui vantaggi del nudging, vedi P. G. HANSEN - A. M. JESPERSEN, *Nudge and the Manipulation of Choice. A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public*

Policy, in «European Journal of Risk Regulation», Vol. 4, 1, 2013, 4. «The proclaimed advantage in doing this is that public policy-makers might influence our everyday choices and behaviors without recourse to injunctions or bans». Sullo stesso punto vedi anche F. DI PORTO, *Assicurazioni e scelte di regolazione in presenza di errori cognitivi. Limiti cognitivi e comportamentali e assicurazioni (RC Auto, rischi catastrofici e polizze abbinate a mutui): quale ruolo per la regolazione?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Franco Belli*, Pisa, Pacini Editore, 2014, 18. «[...] Ove in esito a tali indagini risultasse una segmentazione del mercato rilevante in funzione della persistenza di errori ricorrenti, il regolatore potrebbe considerare di diversificare il proprio intervento indirizzandolo differentemente ai singoli segmenti, riducendo così il rischio di *over-regulation*».